Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

32 827 Toekomst mediabeleid

Nr. 71

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2015

Op 21 maart 2014 informeerde ik u schriftelijk over de toezeggingen die ik heb gedaan in het wetgevingsoverleg over de mediabegroting 2014.[1] Deze brief is het vervolg hierop.

De toezeggingen omvatten vier punten:
1) Een analyse van de stand van de journalistiek en de maatschappelijke informatievoorziening;
2) Een internationale vergelijking van het stimuleren van innovatie in de journalistiek;
3) Een praktijkgericht onderzoek naar toekomstscenario's en innovatie voor journalistieke ondernemers;
4) Een experiment voor journalistieke samenwerking in de regio.

Ik zal deze toezeggingen hieronder één voor één bespreken en voorzien van mijn waardering. Daarbij is de beleidslijn uit mijn eerdere de brief over de pers en journalistiek uit 2013 het ijkpunt.[2] De in deze brief beschreven trends zetten verder door. Zo staan de oplages van print nog steeds onder druk en zet ook de teruggang in de regionale journalistiek door.[3] Verder hebben wij het afgelopen jaar een aantal verschuivingen in de eigendomsverhoudingen van mediabedrijven gezien. Zo is Wegener overgenomen door de Persgroep Nederland en werd het Vlaamse Mediahuis eigenaar van NRC Media.

[1] Kamerstuk 33 750, nr. 104.
[2] Kamerstuk 31 777, nr. 27.
[3] Landman, Kik, Hermans & Hietbring, Nieuwsvoorziening in de regio, 2014, AMB Diemen; Beunders, Van der Horst & de Kleuver, Leegte in het Landschap, 2014, AMB Diemen.

kst-32827-71
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

1) Analyse van de stand van de journalistiek en de maatschappelijke informatievoorziening

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling[4] (hierna: RMO of Raad) heeft op 26 november 2014 een advies uitgebracht over de stand van de journalistiek.[5]
De centrale vraag van het advies is: Om welke betrokkenheid van de overheid vragen de ontwikkelingen in de journalistiek? Journalistiek wordt door de Raad opgevat als het voeden van het publieke debat met informatie en het bijdragen aan de duiding daarvan. Het advies gaat in het bijzonder in op de democratische betekenis van de journalistiek. Deze betekenis werkt de RMO uit aan de hand van de democratische waarden *stabiliteit, tegenkracht en diversiteit*.

De RMO geeft in zijn advies een goed overzicht van de ontwikkelingen en de daaruit volgende vraagstukken. Het advies benoemt dat het medialandschap sterk in beweging is en benadrukt dat de journalistiek te allen tijde onafhankelijk hoort te zijn. Ik ben het daar mee eens en voeg daar aan toe dat mediabedrijven ook de ruimte moeten hebben om te kunnen ondernemen.

In het laatste deel van zijn advies gaat de RMO kort in op de vraag hoe de overheid moet omgaan met de gesignaleerde zorgen. De Raad pleit ervoor om de journalistiek te benaderen als een verzameling van publieke functies en het beleid niet te beperken tot bepaalde media of specifieke beroepsgroepen. Voor de private mediaorganisaties met publieke functies stelt de RMO dat er een rol voor de overheid kan zijn om middelen ter beschikking te stellen om de lacunes in de onderzoeksjournalistiek te vullen.

De Raad merkt op dat bij de overheid de neiging bestaat zich te mengen in de ontwikkeling van specifieke media, een specifieke beroepsgroep of specifieke content. De RMO zegt deze neiging zich moeilijk verhoudt tot het vrije spel van deze ontwikkelingen. De rol van de overheid is volgens de Raad het borgen van de functies van de journalistiek.

Net als de RMO, en eerder de WRR[6], vind ik dat een functionele benadering van de media de toekomst heeft. Een zorgvuldige koerswijziging wordt echter niet van de ene dag op de andere gerealiseerd. Dat gaat stap voor stap. In mijn visie op de toekomst van de publieke omroep ga ik al uit van een benadering waarbij de functie van de media centraal staat. De publieke omroep moet meer in verbinding staan met het publiek en impact hebben op het leven van Nederlanders. In de taakopdracht wordt benadrukt dat de publieke omroep op alle platforms actief moet kunnen zijn.

Wat betreft de journalistiek zie ik een belangrijke rol voor de onafhankelijke en commerciële bedrijfstakken in de vernieuwing van de nieuwsvoorziening. Zij hebben ook eigen kracht daartoe, zoals blijkt uit een initiatief als Blendle.[7] De rol van de overheid beperkt zich bij dit soort vernieuwing tot financiële impulsen ter stimulering van journalistieke innovatie. Ik zie weinig heil in het structureel ondersteunen van bedrijven.

---

[4] Per 1 januari 2015 is de RMO samen met de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (RVZ) opgegaan in de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RV&S).
[5] Kamerstuk 32 827, nr. 68.
[6] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Focus op Functies, uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid, Amsterdam University Press, 2005.
[7] www.blendle.com.

De RMO stelt dat er sprake is van een scheve verhouding tussen journalisten en communicatie-professionals bij de overheid. Ik wil dit relativeren. De indruk wordt gewekt dat er een groot aantal persvoorlichters in dienst is. Dat is niet het geval. Persvoorlichting wordt hier te gemakkelijk verward met andere communicatie- en voorlichtingsfuncties. Woordvoerders van de regering vervullen nu eenmaal een andere rol dan ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de publieksvoorlichting over beleidsveranderingen aan bijvoorbeeld docenten en scholen in het onderwijs.

2) Een internationale vergelijking van het stimuleren van innovatie in de journalistiek

Ter uitvoering van mijn toezegging is in opdracht van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (hierna: het Fonds) door de Radboud Universiteit Nijmegen een vergelijkend onderzoek gedaan naar innovatiebeleid en journalistiek.[8] Het volledige onderzoek treft u in bijlage 1[9].

Het onderzoek beschrijft de evolutie van de mediamarkten en de ontwikkelingen op het terrein van journalistieke innovatie en regelgeving ten aanzien van media-eigendomsverhoudingen in 9 Europese landen, waaronder Nederland. Er is naar de praktijk gekeken in onze buurlanden (België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk), een aantal Zuid-Europese landen (Italië, Portugal en Spanje), Zwitserland en Finland.

Uit de beschrijving blijkt dat de onderzochte landen verschillende instrumenten gebruiken om innovatie op journalistiek terrein te bevorderen. De onderlinge verschillen zijn voor een belangrijk deel terug te voeren op de politieke, culturele en sociaal-economische historie van de onderzochte landen. Er zijn geen *one-size-fits-all* oplossingen. Uit het onderzoek blijkt verder dat overheden in betrokken landen worstelen met de vraag op welke wijze en in welke mate zij zich dienen te mengen in de journalistieke nieuwsvoorziening. Overheden hebben de vrees om de journalistieke onafhankelijkheid in gevaar te brengen.

Het gevoerde innovatiebeleid gaat in de meeste gevallen om een mengvorm van wetgevende, financieel-economische en «zachte» instrumenten (zoals het vrijwillig delen van kennis tussen mediaondernemingen). Zo zijn er voorbeelden van directe steun (subsidies en leningen), maar ook bestaan er indirecte maatregelen (bijvoorbeeld fiscaal voordeel). De onderzoekers constateren dat innovatiebeleid dat specifiek gericht is op de journalistiek een betrekkelijk nieuw verschijnsel is: de effecten van deze stimuleringsmaatregelen zijn over het algemeen (nog) niet bekend. In de onderzochte landen is er een duidelijke trend dat de scheiding tussen verschillende mediaproducten en diensten aan het verdwijnen is. Nieuwe concurrenten veranderen de regels van het spel.

Wat mij opvalt is dat het onderzoek aantoont dat het lastig is om te bepalen hoe effectief maatregelen van overheden zijn in snel veranderende markten. Dit ondersteunt mij in mijn opvatting dat de overheid terughoudend moet zijn. Het gevaar bestaat zelfs dat maatregelen innovatie remmen. Dat is het geval wanneer met hulp van de overheid onrendabele bedrijfsmodellen in stand worden gehouden. Maar ook is het niet goed als de overheid journalistieke functies ondersteunt die weinig maatschappelijke betekenis hebben.

---

[8] Prof. dr. Hans Kranenburg (ed.), A European comparison of innovation policies to trigger innovation in journalism and news media, Radboud Universiteit Nijmegen, maart 2015.

[9] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Uit het onderzoek blijkt dat specifieke wetgeving op mediaterrein ter beteugeling van eigendomsconcentratie in het merendeel van de onderzochte landen is verdwenen. De beoordeling van dominante posities valt daarmee onder het algemene (Europese) mededingingsrecht en -beleid.

De toenemende convergentie in mediamarkten heeft ook gevolgen voor de media-ondernemingen; de onderzoekers zien een duidelijke ontwikkeling van consolidatie van mediabedrijven. Een andere trend is die van internationaal opererende bedrijven die in verschillende takken van de media-industrie actief zijn.

Vanwege deze ontwikkelingen vinden de onderzoekers dat mediaconcentratie aandacht verdient, vanwege het belang van vrij en onafhankelijk nieuws in een democratische samenleving. Dominantie van het aanbod van het nieuws door één partij is vanuit dat perspectief ongewenst.

Ik ben het eens met de constatering dat de ontwikkelingen rond mediaconcentratie de aandacht verdienen. Mediaconcentraties in Nederland vallen onder het generieke toezicht van de Autoriteit Consument & Markt (ACM). Zo toetst de ACM of fusies van mediabedrijven de concurrentie verstoren. Verder worden de ontwikkelingen in de mediamarkt gemonitord door het Commissariaat voor de Media. In de jaarlijkse mediamonitor wordt een duidelijk inzicht gegeven in de marktposities van mediabedrijven in de mediamarkten.[10] Vanwege de globale dimensie vind ik het goed dat dit onderwerp ook op de EU-agenda staat. Er is een experiment met een Europese Mediapluralisme monitor.[11] De Europese Commissie geeft ook aandacht aan dit onderwerp, zoals blijkt uit de ondernomen studie over mediapluralisme en activiteiten gericht op het uitwisselen van kennis en ervaring.[12] En er bestaan natuurlijk ook nog de eigenstandige mededingingsbevoegdheden van de Europese Commissie.

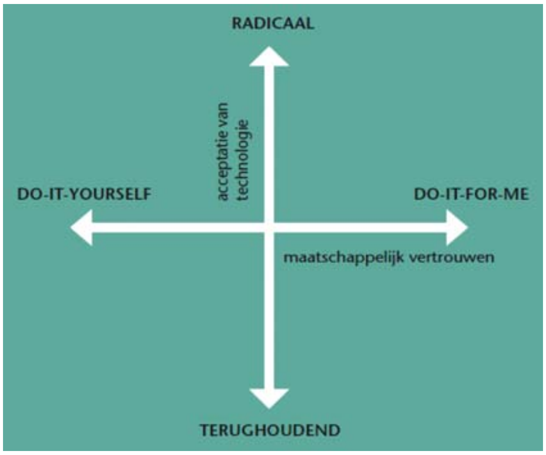
3) Een praktijkgericht onderzoek naar toekomstscenario’s en innovatie voor journalistieke ondernemers

De toekomst van de journalistiek is moeilijk te voorspellen. In het onderzoek van het Stimuleringsfonds en Van de Bunt Adviseurs wordt desalniettemin een interessant inzicht gegeven in de trends die medebepalend zijn voor de toekomst van de journalistiek.[13] Het volledige onderzoek treft u in bijlage 2[14] van deze brief.

De onderzoekers schetsen een aantal toekomstscenario’s op basis van een inschatting van veranderingen die op de sector afkomen. Er wordt in het onderzoek uitgegaan van twee kernonzekerheden: één op het gebied van technologie en één op het terrein van de maatschappelijke ontwikkelingen. Voor de inzet van technologie wordt aangenomen dat deze zich tussen de polen *terughoudend* of *radicaal* gaat bewegen. De maatschappelijke ontwikkeling kan leiden tot een verschuiving van het vertrouwen van het publiek naar peer-groups *(do-it-yourself)* of tot een scenario waarin het vertrouwen van het publiek in instituties juist toeneemt *(do-it-for-me)*.

---

[10] http://www.mediamonitor.nl/; 14-11-2014, Kamerstuk 32 033, nr. 16, Tweede Kamer.
[11] https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/media-pluralism-monitor-mpm.
[12] https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/111; https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/exchange-best-practices-transparency-media-ownership.
[13] Van de Bunt Adviseurs, *Scenario’s voor de Toekomst van de Journalistiek*, april 2015. Aan dit onderzoek werkten ruim 100 personen mee: journalisten, programmamakers, hoofdredacteuren, uitgevers, bloggers, media-start-ups, academici en vertegenwoordigers van media-organisaties.
[14] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.



Uitgewerkt leidt dit assenkruis tot vier toekomstscenario's. Deze scenario's reflecteren de contemporaine hoop en vrees van de Nederlandse journalistiek, met name de spanning tussen professionele- en burgerjournalistiek, de onzekere toekomst van Nederlandse mediaconcerns en titels, de rol van hardware en software in de productie en verspreiding van nieuws en de manier waarop in 2025 voor kwaliteitsjournalistiek betaald wordt.

De studie voorziet niet in strategische opties voor partijen. Kern van de scenarioplanningsmethodiek is dat actoren de toekomst zelf doorleven, om daarmee nog beter onderbouwde keuzes te maken. De meest vruchtbare werkwijze is dat te doen in een of meerdere werksessies in een gemêleerde groep. Scenario's zijn een instrument voor collectief leren. Op de website www.journalistiek2025.nl kan materiaal gedownload worden om dergelijke werksessies in te richten en te begeleiden.

Het rapport besteedt ook aandacht aan de rol van de overheid. Ik deel de constatering in het rapport dat de invloed van de overheid op ontwikkelingen
als beperkt moet worden gekwalificeerd. Ik zie niettemin wel een rol voor de overheid om zorg te dragen voor een klimaat waarin innovatie en ondernemerschap kunnen gedijen. Dat is een natuurlijker rol dan via wetgeving te trachten ontwikkelingen te sturen die soms een grote mate van onafwendbaarheid lijken te hebben.

Voor de journalistiek – journalistieke bedrijven én individuele journalisten – is het zaak om mee te veranderen om zo hun rol in de Nederlandse samenleving te kunnen vervullen. Zeer belangrijk is vooral dat er nieuwe verdienmodellen worden gevonden, bij voorkeur vooral ook door Nederlandse actoren. Nederland kent in dat opzicht een aantal interessante initiatieven, zoals *Blendle*, *De Correspondent, e52.nl* en *Yournalism*. Dat type ondernemerschap waardeer ik zeer. Maar ook burgers vervullen inmiddels een eigen rol en dragen bij aan stabiliteit, tegenkracht en diversiteit van de nieuwsvoorziening in onze samenleving.[15]

4) Een experiment voor journalistieke samenwerking in de regio

Door tal van partijen wordt onderkend dat de journalistieke infrastructuur in de regio verschraalt en dat dit een negatief effect heeft op de functie die de journalistiek vervult als democratische waakhond. Onlangs bleek dit nog eens uit onderzoek dat het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek

[15] Zie bijvoorbeeld: http://versbeton.nl/.

liet verrichten naar nieuwsvoorziening in de regio.[16] Daaruit komt het beeld naar voren dat de regionale journalistiek niet langer in staat is om zijn taak naar behoren uit te oefenen. Nieuwe (digitale) aanbieders blijken vooralsnog niet in staat om de ontstane gaten in de nieuwsvoorziening op te vullen.
Maar tegelijk zien we ook dat er bij de professionals een zoektocht is naar nieuwe kansrijke modellen die passen bij een andere manier van journalistiek bedrijven en die beter aansluiten bij andere manieren van productie, distributie en consumptie.

Het is deze zoektocht die vraagt om ruimte en stimulering van het experiment met journalistieke samenwerking in de regio. In mijn brief van 21 maart 2014 liet ik al weten dat ik bereid ben hieraan bij te dragen.[17] Maar stimulering van experimenten is niet alleen een taak van de rijksoverheid, maar evenzeer van betrokken lokale en regionale overheden. Onafhankelijke journalistieke «tegenkracht» is immers goed voor de werking van de democratie. Ook commerciële partijen hebben een belang en een verantwoordelijkheid om mee te werken aan experimenten die bij kunnen dragen aan het vinden van duurzame bedrijfsmodellen.

Met zijn financiering vanuit de mediabegroting gaat het Fonds daarom door met de ondersteuning van experimenten die zich richten op nieuwe vormen van journalistieke samenwerking in de regio. Als gevolg van het experimenteerartikel in de Mediawet is daarbij ook samenwerking mogelijk tussen publiek gefinancierde en private partijen.

Het Fonds heeft een regeling opgesteld voor experimenten van journalistieke samenwerking in een regionaal mediacentrum (RMC). Binnenkort verschijnt een oproep tot het indienen van voorstellen. Het Fonds zal zich daarbij niet vastleggen op bepaalde vormen van samenwerking. Er komt dan ook geen verplichting van het experiment tot een samenwerking van regionale omroepen en regionale kranten. Al ligt deelname en/of betrokkenheid van deze partijen natuurlijk wel voor de hand. De regeling staat dus ook open voor deelname van onder andere journalistieke opleidingen, hyperlocals, jonge mediabedrijven of bibliotheken. Maar ook vormgevers, ICT-bedrijven, of deskundigen op het gebied van «big data», of start-ups met innovatieve ideeën over regionale journalistiek, kunnen deelnemen. Het is aan de samenwerkende partijen zelf om vorm en inhoud te geven aan het RMC.

Een ander aspect van de lokale en regionale nieuwsvoorziening is de toegankelijkheid van gemeentelijke informatie, zoals besluiten, stemmingen, agenda's en (video)notulen. Een transparante overheid is één van de opgaven van Open Overheid. Vanuit democratisch perspectief is de toegankelijkheid van deze informatie voor zowel burgers als journalisten van cruciaal belang. Mede gelet hierop ondersteunt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een pilot van griffies, met het doel de actieve openbaarmaking van raadsinformatie te stimuleren. Daarnaast organiseert het Ministerie van BZK samen met de VNG en met medewerking van mijn eigen ministerie een aantal discussiebijeenkomsten over de wisselwerking tussen de gemeente en de lokale media. Dit sluit aan bij een van de aanbevelingen van het eerdergenoemde onderzoek van het Fonds over de nieuwsvoorziening in de regio. Deze activiteiten zijn onderdeel van de «Agenda Lokale Democratie» die de Minister van BZK op 14 januari 2015 heeft aangeboden aan het

---

[16] *Nieuwsvoorziening in de regio 2014*, Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, Den Haag februari 2015. Zie ook www.persinnovatie.nl.
[17] Kamerstukken II, vergaderjaar 2013–2014, 33 750, nr. 104.

parlement.[18] De Ministeries van BZK en OCW zullen de komende tijd samen optrekken op het terrein van lokale en regionale media om zo een bijdrage te leveren aan de vitalisering van de lokale democratie.

Tot slot

In de uitwerking van bovenstaande toezeggingen vind ik ondersteuning voor mijn benadering van een bescheiden, maar gerichte rol voor de overheid. Daarom zal mijn beleid zich blijven richten op het wegnemen van belemmeringen voor ondernemerschap en het leveren van een bescheiden bijdrage aan innovatieve experimenten, zoals de stimuleringsregeling van het Fonds voor journalistieke samenwerking op lokaal en regionaal niveau.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

[18] Bijlage bij Kamerstuk 34 000 VII, nr. 36.